

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR LA NUEVA CONSTITUCIÓN

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Un título primero de la nueva constitución que se propone debe respetar los parámetros que se han diseñado con anterioridad; es decir, debe tratarse de un texto lo más breve posible, que todos los mexicanos puedan conocer y entender, y en que se establezcan las bases generales que sustentarán la organización del Estado mexicano y los principios que deben regir en su seno.

II. LAS BASES EN QUE SE DEBE CIMENTAR LA NUEVA CONSTITUCIÓN

En un primer título de la nueva carta deberán contenerse las bases generales que regirán el orden jurídico, político, económico y social, que en algunos casos recogen contenidos de la Constitución vigente, con la idea, en lo posible, de perfeccionarlos y, en otros, incorporar disposiciones nuevas que se estime necesarias para adicionar los principios que sean convenientes.

1. *La organización básica del Estado*

Habría que comenzar señalando que los Estados Unidos Mexicanos constituyen una República federal, democrática, popular, laica y representativa, que está estructurada en tres poderes federales y en órganos constitucionales autónomos.

Después debería establecerse que las entidades federativas son treinta y dos, y señalarlas —incluyendo al Distrito Federal— con la nueva organización que está en proceso de análisis, y los municipios. Todo ello en términos muy generales.

2. *La utopía*

Después habría que incluir un artículo, en que se debería incorporar, en resumen, la utopía; es decir, los anhelos o esperanzas del pueblo mexicano de una vida mejor, realmente en democracia, con libertad, igualdad en sus diversos aspectos y justicia.

Para ello, habría que señalar la finalidad de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución, que encabeza su orden jurídico. Así, se puede establecer que el Estado tiene por objeto buscar y alcanzar la felicidad, el bienestar, la paz y la seguridad en todos los aspectos de los habitantes de la República a través del respeto y la aplicación de los derechos que se establecen en la nueva carta política, la que debe garantizarlos, y orientar las políticas públicas que deberían imperar en la sociedad mexicana. Concuerdá esta propuesta con lo expresado por Peter Häberle, quien señala que el Estado constitucional pretende que sus textos se conviertan en realidad, y que la tendencia de las Constituciones, en la actualidad, se dirige a lograr una “mayor cantidad de realidad”, y que deben incorporar las esperanzas de cada pueblo. Agrega este autor que el Estado constitucional es una “conquista cultural”, en especial merced a las utopías que se incorporan en estos ordenamientos.²⁶

Debe aclararse que no se trata de crear un Estado voluminoso que tenga la misión de solucionar absolutamente todas las necesidades y aspiraciones del pueblo. La idea es que se trate de un Estado solidario, cuya preocupación fundamental sea dar un mayor bienestar a su población; y que la sociedad mexicana, en su conjunto, practique la cohesión social, lo que significa que las personas se sientan realmente parte de una comunidad, que, en alguna medida, se preocupa por su destino, y, en consecuencia, dichas personas no están totalmente abandonadas a su suerte. En definitiva, se trata de crear y sustentar las condiciones para que exista un Estado socialmente responsable que permanentemente avance en el establecimiento de mejores condiciones de calidad de vida, trabajo y de retiro digno para sus habitantes. La existencia de un Estado de la naturaleza mencionada tiene un costo alto, que debe financiarse a través de un sistema tributario progresivo que represente un porcentaje más alto del PIB, como sucede en otros países, con un combate más efectivo a la evasión, a la elusión y a las prácticas de corrupción, con instituciones públicas que operen en forma más ágil y expedita y con un eficiente sistema de gasto público y de rendición de cuentas. Esta aspiración no es una quimera, porque existen sociedades mejor organizadas, donde es posible encontrar estas condiciones.

A reglón seguido, debe señalarse que es obligación de todas las autoridades de la República, cualesquiera que sea su cargo y responsabilidad, contribuir al cumplimiento de las finalidades señaladas en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

3. *El respeto y la protección de las generaciones futuras*

Dentro de las normas a incluir se encuentra una, que contiene el pacto intergeneracional, o sea, el respeto y la protección de las generaciones futuras, lo cual invo-

²⁶ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2003, pp. 122 y 123.

lucra una serie de políticas públicas necesarias para cumplir, y que pueden consistir en las siguientes: que la explotación de los recursos naturales se haga en forma responsable, de tal manera que éstos no se agoten con rapidez, y que los beneficios que provengan de su utilización no favorezcan sólo a los actuales habitantes del país, sino también en provecho de las próximas generaciones; que exista un respeto al medio ambiente, por lo cual el crecimiento del país y el desarrollo urbano deben ser sostenibles y sostenibles; y además, las deudas que se contraigan por los diferentes niveles del gobierno se comprometan no para gasto corriente, sino para inversiones productivas, con la idea del beneficio compartido de las generaciones actuales y futuras.

4. *Prohibición de la esclavitud y de toda forma de degradación del ser humano*

El artículo 1o. constitucional, en su párrafo segundo, prohíbe la esclavitud, y habría que conservar una norma sobre la materia en el título primero, porque desafortunadamente la práctica de la esclavitud, aunque ha disminuido sigue vigente en el mundo. No obstante, lo que debería prohibirse es toda forma de esclavitud y de degradación del ser humano que signifique humillación o bajeza. En consecuencia, toda persona que ingrese al territorio nacional que haya sido esclavo en otro país, haya sufrido o esté expuesto a estas formas de degradación, alcanzará de inmediato su libertad y tendrá la protección de las leyes mexicanas.

5. *Democracia política, jurídica, económica y social*

El artículo 3o. constitucional, fracción II, inciso a), al referirse a los criterios que orientarán a la educación, determina que ésta será democrática, y considera a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Se propone que la idea contenida en este artículo se vierta en una norma más amplia, que no esté sólo encerrada en el importante marco de la educación, y que consagre la democracia como principio que rija la vida del pueblo mexicano. Debería agregarse, además, que la democracia no sólo se haga realidad desde el punto de vista jurídico y político. Además, los mexicanos deben tener similares derechos en el ámbito económico, para que los ingresos y la riqueza se distribuyan en forma más equitativa, como señala el artículo 25 constitucional en su párrafo primero, lo cual involucra también, para que todos puedan alcanzar ciertos niveles fundamentales de bienestar, a través de su esfuerzo y con la existencia previa de ciertas condiciones básicas que establezca el Estado; por ejemplo, como una educación pública de calidad hasta el bachillerato; a través de un sistema público de salud de calidad y cobertura

universal y con una pensión básica para todos los habitantes de la República que residan legalmente en él y que no tengan ingresos suficientes.

Debe también existir una democracia social que manifieste la posibilidad no sólo de permitir, sino también de promover la formación de organizaciones de la sociedad civil que puedan influir en las políticas públicas que se aplican dentro del Estado en beneficio del interés general. Se trata de que no sólo los actores políticos institucionales y los poderes de facto influyan en las decisiones que se toman en el interior del país.

La democracia social existe formalmente en la Constitución en diversas disposiciones. Así, el artículo 26 prescribe que el Estado organizará un sistema de planeación democrática, y para que ello ocurra se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad a través de la participación de los distintos sectores sociales. Cualquiera que haya participado en estas consultas, en tiempos pasados, sabe que a menudo fueron manipuladas. La participación ha mejorado, pero se requiere convertir en realidad la participación social en esos eventos, y para ello es necesario reglamentar la forma en que deben ocurrir dichas consultas, lo cual corresponde a la legislación secundaria.

La democracia social debe manifestarse en los padres de familia que concurren a los consejos de las escuelas de sus hijos; en la democracia, en el interior de los sindicatos; en los centros mismos de trabajo, en los hospitales, y en especial en los órganos reguladores de la vida económica o política del país, como la Comisión de Competencia Económica o el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y a la Protección de Datos, IFAI, que está en vías de transformarse.

El artículo 25, párrafo tercero, por su parte, determina que “al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación”. Se trata, en la nueva constitución, de reforzar esta idea y señalar que al desarrollo político, jurídico, económico y social debe contribuir también la sociedad mexicana, a través de sus múltiples organizaciones, para defender el interés general del pueblo soberano, y el Estado debe promover su constitución y fortalecimiento.

6. *Soberanía del pueblo mexicano*

A. *Las ideas básicas sobre soberanía en la Constitución vigente*

El artículo 39 es una de las normas más importantes de la carta magna, que se refiere a la soberanía, y contiene las siguientes ideas fundamentales:

- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.
- Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.
- El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.

Esta norma desafortunadamente está incompleta, porque no determina cómo el pueblo puede intervenir para modificar la forma de gobierno, y ello debe estar contenido en la Constitución y no en una norma secundaria.

Se está plenamente de acuerdo con la idea de la soberanía del pueblo como base de la organización del Estado mexicano, pero para hacerla realidad no basta con los mecanismos existentes en el orden jurídico vigente, porque la participación de los ciudadanos no puede consistir sólo en votar en los procesos electorales que periódicamente se celebran. De tal manera que es necesario ampliar y reforzar las formas en que el pueblo puede intervenir y promover, además, el establecimiento de un contexto social y político que favorezca una intervención libre de los ciudadanos, ajena a manipulaciones de sectores que defienden intereses particulares y que carecen muchas veces de legitimidad. No pueden existir las condiciones de libertad que se han señalado en el país cuando existen dos cadenas de televisión, como Televisa y TV Azteca, que acaparan y continuarán acaparando la mayor parte de la audiencia y la elaboración de los contenidos que se transmiten, pese a las reformas aprobadas en radiodifusión, y once grupos empresariales que controlan las audiciones de radio en el país. No existe tampoco un contexto de libertad en muchos estados de la Federación, en que privan algunos gobiernos autoritarios, que impiden la libertad de expresión o que cooptan a los medios de comunicación a través de la propaganda gubernamental de la entidad federativa.

El artículo 39 constitucional citado ha recibido las críticas de varios juristas, porque no se determina en la Constitución la forma en que el pueblo tiene el derecho a alterar o modificar su forma de gobierno, por lo cual, lo que debiera haberse regulado en esa norma es que a través de un referéndum el pueblo puede modificar la forma de gobernar el país. Por esta razón, no cabe duda de que el artículo citado se encuentra trunco. Otra opción para concretar la idea del artículo consiste en establecer la forma en que se puede ejercer esa soberanía, ya más en detalle, en la ley constitucional a que se ha hecho referencia.

El artículo 40, por su parte, señala la forma en que está organizado el Estado mexicano, y dispone que “es voluntad del pueblo soberano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El artículo 41 agrega que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la Unión, en los casos de su competencia, y por los poderes de los estados en lo que

toca a su régimen interior. Las elecciones quedan reservadas para quienes integren los poderes Legislativo y Ejecutivo. Los miembros del Poder Judicial se nombran por mecanismos distintos, en que no está comprendida la participación popular, como sucede en la mayor parte de los estados con la salvedad de algunos países; por ejemplo, Estados Unidos.

Esta norma se refiere, asimismo, a los partidos políticos, a los cuales califica como entidades de interés público, y que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Complementan las normas de soberanía y representación los artículos 49 a 107 del título tercero de la Constitución, relativos a la división de poderes, elección y facultades de los poderes Legislativo y Ejecutivo, organización y facultades del Poder Judicial; y en materia de estructura y atribuciones de los estados, Distrito Federal y municipios, los artículos 115 a 122 del título quinto constitucional.

B. *La soberanía en el nuevo ordenamiento supremo*

La idea de la soberanía del pueblo es un postulado que nace en contraposición a la soberanía absoluta del monarca, cuyo poder emanaba supuestamente de la divinidad. La idea de la soberanía del pueblo comienza a desarrollarse en los trabajos de los precursores de la Revolución francesa, como Montesquieu, Locke, Rousseau, y en los inicios del proceso que conduce a la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica de la metrópoli inglesa.

Los tratadistas han escrito muchas obras sobre la soberanía popular, la cual es el fundamento necesario de cualquier gobierno que se base en la representación; la elección de quienes ejercen el poder; la distinción entre gobernantes y gobernados; la responsabilidad que es necesario exigir a quienes detentan la representación popular; el deber de obediencia de los gobernados, y la posibilidad de aplicar la coacción para que se respete el orden jurídico vigente.

Cabe destacar, entre las opiniones vertidas sobre la materia, la de aquellos que sostienen que la soberanía popular es un mito, porque los gobernantes obedecen a los intereses de ciertos grupos de presión o a su propia conveniencia por encima de las necesidades del pueblo. Están también los tratadistas como Norberto Bobbio, de cuyos afanes democráticos no hay duda, quien afirma que la soberanía en la práctica es ejercida por ciertos estamentos intermedios,²⁷ como agrupaciones empresariales,

²⁷ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 29, 30 y 35.

partidos políticos y sindicatos, a los que habría que agregar a ciertas organizaciones no gubernamentales que persiguen fines sociales. Debe destacarse igualmente la opinión de Giovanni Sartori, quien señala que en esta materia no sólo hay que preocuparse por la forma en que el pueblo cede sus atribuciones, sino también por el modo en que el pueblo puede recuperar su soberanía, tesis necesaria al regular el tema en un texto supremo, porque el pueblo debe tener algún mecanismo a través del cual pueda hacer rendir cuentas a sus representantes tanto desde el punto de vista jurídico como político.²⁸

En la nueva constitución, como se ha expresado, deben establecerse mecanismos más amplios de participación ciudadana. Hay factores que constituyen obstáculos para que el pueblo de México participe en actividades políticas y sus opiniones tengan un mayor peso en la definición de las políticas públicas que deben aplicarse en beneficio de la población. Uno de estos inconvenientes estriba en que existen más de cincuenta y dos millones de mexicanos que se debaten en la pobreza, y cuyo interés primordial es naturalmente conseguir ingresos, a través del trabajo, para su subsistencia y la de su familia. Este factor se puede traducir en equivocaciones de los ciudadanos que no tienen un mayor conocimiento de los problemas del país y de las soluciones que hay que adoptar. Sin embargo, ello no es una novedad, porque el pueblo se ha equivocado muchas veces al elegir a sus gobernantes. Por lo que se puede agregar que las propias cúpulas políticas y los poderes de facto se han equivocado también al promover a sus líderes. Los insuficientes esfuerzos que se han realizado para mejorar la educación en general y la cultura ciudadana de los mexicanos es otro inconveniente que debe superarse. Es, además, a través de la educación y de la participación del pueblo en los asuntos públicos, como éste puede ir adquiriendo una mayor experiencia en la defensa de sus derechos y de los intereses generales de la nación.

Por otra parte, como se ha expresado, la existencia de oligopolios en los medios de comunicación que no contribuyen a difundir cultura y que manipulan o enmascaran la realidad cuando así conviene a sus intereses es otro obstáculo que debe subsanarse para avanzar en las formas de participación ciudadana. Es indispensable tomar en cuenta esta situación, porque es clave para mejorar la democracia existente y avanzar en los mecanismos de participación directa del pueblo soberano, como la celebración de un referéndum, por ejemplo.

C. Aprobación y reforma de la Constitución por referéndum

No obstante los escollos señalados, la promoción de una mayor actividad ciudadana es un imperativo que no debe descuidarse en el país. Se propone para ello, en

²⁸ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Santillana, 2003, pp. 42, 45 y 46.

primer término, que la nueva constitución sea redactada por una asamblea constituyente, y aprobada y reformada, en su caso, a través de un referéndum. Como es lógico, la elaboración de una nueva constitución involucra la formación de un poder constituyente elegido democráticamente por quienes tienen derecho a sufragar, los que deben elaborar una nueva constitución y al mismo tiempo, tienen que redactar una ley constitucional que la complemente.

La labor de redactar y aprobar ambos textos debe realizarse y aprobarse, como se ha expresado, en una misma época, porque existen una serie de normas contenidas en la Constitución de cierta complejidad que no conviene aprobarlas en la ley constitucional complementaria en forma separada, porque pueden despertar movimientos sociales y políticos de envergadura, que pongan en peligro la estabilidad de la nación. En efecto, si se aprueban en el nuevo texto fundamental, por ejemplo, los derechos en materia de pueblos y comunidades indígenas del artículo 2o., en términos generales, sin detallar los derechos específicos que se enumeran en dicha norma, se puede considerar un atentado en esos pueblos y comunidades aprobarlos posteriormente en la ley complementaria.

Sobre la elección del poder constituyente, encargado de redactar una nueva constitución, podría seguirse un sistema basado en el número de personas que tienen credencial para votar, que son más de 82.000,000 aproximadamente en la lista nominal, y elegirse un constituyente titular y uno suplente por cada 500 mil electores. En todo caso, habría que asegurar un número mínimo de constituyentes a los estados que tienen escasa población, como Baja California Sur, Tlaxcala o Campeche.

El sistema de votación puede ser por lista, presentado por los partidos políticos o grupos de ciudadanos conformados por al menos cien mil electores, y que se elegirían dentro de cada estado y el Distrito Federal. Para determinar quiénes saldrían elegidos como constituyentes habría que determinar cuántos de éstos corresponden proporcionalmente a cada lista presentada, y dentro de éstas serían nombrados los que tengan la más alta votación. Lo importante, en todo caso, es que el sistema de elección de los constituyentes sea lo más transparente, equitativo y democrático posible, y que no sólo los partidos políticos tengan la opción de proponerlos como candidatos. Se deja constancia, que se pueden establecer otras opciones para nombrar a los constituyentes, pero la única realmente democrática es la que involucra que los ciudadanos sean quienes elijan al poder constituyente. Las elecciones las organizaría el INE, con respeto a la normatividad federal vigente. Las razones y recursos para impugnar las elecciones serían similares a los ya existentes. Se tiene presente que los partidos políticos son quienes tienen mejores posibilidades para elegir a los constituyentes, pero prohibir su participación sería antidemocrático, y no impediría que se organizaran de todas maneras.

Una vez elegido el poder constituyente y que hayan terminado sus trabajos, el texto de la nueva constitución se sometería a referéndum del pueblo mexicano,

quien la aprobaría, en general, por mayoría de los ciudadanos que ejerzan su derecho a votar. Pueden también otorgarse facultades al poder constituyente para que reserve al pueblo la votación de algunos artículos, en particular con alternativas que sean diferentes, como se sigue permitiendo o no la inversión privada en la explotación petrolera, caso en el cual correspondería al Instituto Nacional Electoral dar a conocer a los ciudadanos los alcances y diferencias de las opciones que se presenten a votación y organizar foros o programas en los medios de comunicación para analizar las respectivas iniciativas, sin perjuicio de otras iniciativas que puedan tomarse en este sentido.

Tendrían que dictarse también normas especiales sobre propaganda en caso de que se sometan algunas opciones a votación en particular, que, como se comprenderá, deben reducirse al mínimo posible para impedir que los electores tengan que compenetrarse de asuntos demasiado complejos.

Las modificaciones a esa nueva constitución tendrían que aprobarse también por referéndum, las que podrían ser propuestas también por los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, en los asuntos de su competencia, o bien por el propio pueblo soberano a través de una petición firmada por un determinado porcentaje del número de electores, por ejemplo, el 2% de la lista nominal.

El llamado a referéndum del presidente del Poder Judicial o del propio Congreso de la Unión tendría que ser aprobado por las dos terceras partes de los miembros presentes de esta última corporación, y correspondería al IFE organizar la votación y dar a conocer los resultados. Los demás detalles podrían aparecer en la ley constitucional.

Para que todo ello ocurra, sería necesario realizar una modificación al artículo 135 constitucional, en que se regule, en términos generales, el proceso enunciado y las características que debe reunir la nueva constitución; y se faculte al Congreso de la Unión en el artículo 73 para aprobar la ley secundaria que determine con más detalles el proceso.

D. La aprobación y reforma de la ley constitucional complementaria

Se estima que la ley constitucional que complemente la constitución debería ser redactada por la asamblea constituyente y aprobada por referéndum. Con posterioridad sería reformada conforme a lo que dispone el artículo 135 vigente de la Constitución federal. Es decir, tiene que ser votada favorablemente por los dos tercios de los miembros presentes del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas estatales; esto es, 17. El artículo 73 constitucional podría también ser adicionado para que el Congreso pueda regular a través de una ley secundaria, el proceso de aprobación de esta ley complementaria, cuya vigencia debe iniciarse conjuntamente con la nueva constitución.

7. *El Estado, rector del desarrollo nacional*

Otra de las normas que deben conservarse es la que determina que el Estado debe ser el rector del desarrollo nacional, tal como está expresado en el artículo 25 constitucional, disposición que tiene un contenido que debiera recogerse enteramente en la nueva ley suprema por sus múltiples bondades. Habría que corregir la referencia que se hace al artículo 28, párrafo cuarto, de la constitución el cual establece las áreas estratégicas que el Estado tendrá a su cargo, y cuyo contenido es materia de otra disposición.

Es el Estado quien debe ser el rector del desarrollo nacional, porque no se puede dejar la economía de un país, especialmente de un Estado en desarrollo como es México, a las fuerzas incontroladas del mercado, debido a los peligros que representa para un sector muy importante de la población, como son los más de 52 millones de pobres que existen en la República en el 2010,²⁹ y porque debe protegerse igualmente a la clase media, e incluso a las empresas mexicanas, de los avatares de un mercado globalizado. Sin embargo, debe explicarse en mejor forma el contenido de este artículo para que sea más comprensible para los habitantes del país.

De esta manera, podemos explicar que el desarrollo debe ser integral, y ello significa que el Estado debe velar por que las diferentes entidades federativas tengan un nivel de crecimiento y bienestar equilibrado. Este nivel no puede ser igual, porque los estados de la Federación tienen un número de pobladores muy variable, y su riqueza es igualmente diferente. Pero lo importante es que se tengan políticas públicas que traten de atemperar las graves diferencias existentes, algunas de las cuales han sido acentuadas a consecuencia del Tratado de Libre Comercio celebrado con Estados Unidos y Canadá. No es aceptable que Oaxaca, Guerrero y Chiapas tengan niveles de pobreza tan acentuados, y ello debe corregirse a través de políticas públicas que favorezcan a estos estados, como, por ejemplo, determinando en la nueva constitución que las leyes que la complementen deben incluir fórmulas en el presupuesto de egresos más eficientes para remediar estas desigualdades.

Que el desarrollo sea integral significa igualmente que no debe existir una brecha tan grande como la que existe entre las personas que más y menos ganan en el país, pero ese es un principio que habría que consagrar en materia de democracia.

Debe señalarse también, con más claridad, lo que se entiende por desarrollo sustentable, el cual debe consistir en el crecimiento del país a través de proyectos, empresas y obras que guarden total respeto a la calidad y cantidad del agua, al medio

²⁹ El Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social, Coneval, señala que existen 40.3 millones en pobreza moderada y 11.7 millones en pobreza extrema, http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobrez_a_2010.

ambiente y el aprovechamiento racional de los demás recursos naturales en beneficio de las presentes y futuras generaciones de los habitantes de la República.

Además, el crecimiento del país tiene que ser sostenible; es decir, que se adopten las medidas para que se mantenga un buen nivel desarrollo por periodos largos.

La rectoría del Estado debe orientarse, asimismo, para fortalecer la soberanía de la nación, lo que tiene variados significados, que consisten en: el mercado interno debe jugar un factor importante en la economía nacional, el campo mexicano debe proveer en medida importante los alimentos que el pueblo requiere, y el sistema financiero existente debe promover el crecimiento del país, lo que se podría plasmar en la nueva norma que se propone.

Habría que agregar en esta norma que el Estado tiene también la misión de proteger a los consumidores de los bienes y servicios que producen o prestan tanto las empresas públicas como privadas.

8. *El reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas*

Otra disposición general que habría que incluir debería estar basada en lo dispuesto en los primeros párrafos del artículo 2o. de la Constitución y determinar, en síntesis, que la nación mexicana es única e indivisible y tiene una composición pluricultural, integrada por los pueblos y comunidades indígenas que descienden de las poblaciones que habitaban primitivamente el territorio actual del país al iniciarse la colonización, y que en la actualidad conservan sus propias instituciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y demás manifestaciones de su cultura, las cuales deben respetarse plenamente en el marco de los principios e instituciones que consagra esta Constitución.

El resto del artículo 2o. citado, por su complejidad y extensión, debería incluirse en la ley constitucional que complementa el nuevo ordenamiento supremo. Este segundo texto se podría perfeccionar incluyendo los compromisos que alcanzaron el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en los llamados *Acuerdos de San Andrés sobre derecho y cultura indígena*. En efecto, si bien es efectivo que el artículo 2o. constituye una norma que avanzó considerablemente en la regulación y el reconocimiento constitucional de los derechos de los indígenas, de sus pueblos y comunidades, existen una serie de compromisos que no están contenidos aún en la carta política, como se explicará en el capítulo siguiente.

9. *La protección social*

El artículo 123 constitucional determina los derechos que tienen quienes trabajan tanto en el sector privado como público en la República mexicana. Esta disposición

recoge una serie de derechos, que son el fruto de muchos años de lucha y sacrificio de los trabajadores en diversos países y en México en particular. Se ha argumentado que lo dispuesto en el artículo 123 y en la Ley Federal del Trabajo, que lo complementa, constituyen un obstáculo para mejorar la competitividad, promover mayores inversiones nacionales y extranjeras, y de esta manera impulsar el crecimiento del país y la creación de los nuevos empleos que son necesarios. Sin embargo, debe recordarse que son muchas formas de promover el crecimiento y mejorar la competitividad del país; por ejemplo, a través de estímulos fiscales que sean realmente necesarios, al suprimir el exceso de regulaciones que ponen trabas a los nuevos inversionistas y mediante un sistema tributario más equitativo y eficiente, que tenga cierta estabilidad y no esté cambiando constantemente.

Por ello, parece conveniente revisar el contenido del artículo 123 constitucional en el nuevo texto constitucional, con el propósito de continuar la defensa de los derechos que existen en el ámbito laboral en el país.

No obstante de lo expuesto, en el ámbito nacional existen situaciones que en la actualidad complican la solución en la materia. Aparte de las personas que trabajan en el sector formal de la economía, existen más de veintiocho millones que laboran en el sector informal, quienes carecen de derechos laborales y no tienen ningún tipo de seguridad social. Estas personas, cuyo número ya excede a quienes trabajan en el sector formal, se les puede proveer de ingresos básicos, servicios de salud y una pensión digna. Se tiene, además a los trabajadores que han emigrado a otros países, en especial a Estados Unidos, debido también al deficiente desempeño de la economía nacional. Esos trabajadores y sus familias merecen también algún tipo de protección por parte del Estado. Otro hecho que complica una resolución sobre este tema lo constituye la reforma laboral, enviada por el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión, y cuyos ejes fundamentales son la flexibilización de las condiciones de trabajo, en beneficio fundamentalmente del sector patronal, y una mayor transparencia en el régimen interno de los sindicatos. La reforma ya fue aprobada sin que se aceptara la transparencia antedicha.

Se puede tener presente que el actual sistema de seguridad social en México no cubre a toda la población y tiene serias deficiencias. Existen otros países que tienen mejores regímenes de protección; así, Canadá, Francia y Gran Bretaña e Irlanda del Norte cuentan con eficientes sistemas en materia de salud pública, y existe también en éstos el seguro de desempleo. Sobre este tema, hay varias propuestas interesantes, entre ellas se pueden mencionar los trabajos de Santiago Levy Algazy, que ha analizado y escrito varios títulos acerca del combate a la pobreza en México y que promueve un sistema de seguridad social para todos los habitantes de la República. Entre sus obras cabe mencionar *Pobreza y transición democrática en México* y *No hay crecimiento sin equidad*. Otra propuesta interesante aparece en el documento titulado “El México del 2012.

Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social”, que fue elaborado con el auspicio del Centro de Estudios Espinoza Iglesias, A. C. Este documento tiene el mérito de plantear un sistema de protección muy amplio para todos los mexicanos que no está basado en el empleo, como los sistemas del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado. Además, se señala la forma en que debería financiarse este proyecto, lo cual es un aporte trascendental aunque sean discutibles algunas de las formas de costearlo que se incluyen en los aspectos hacendarios.³⁰ Otro libro que avanza en el mismo sentido es *México 2012. Desafíos de la consolidación democrática*, coordinado por académicos de la UNAM y con la participación de múltiples investigadores del país, que reconoce la magnitud de los desafíos que enfrenta México, destaca el problema grave de la desigualdad y señala la necesidad de contar con una agenda que abarque varios temas para el desarrollo de la sociedad mexicana con equidad. El propio *Pacto por México*, suscrito recientemente por el presidente de la República y tres partidos políticos, es otro documento que permite avizorar avances graduales no imaginados en materia institucional, y probablemente en aspectos sociales.

Con relación al artículo 123 constitucional, se reconoce que es demasiado reglamentario y, por tanto, sería preferible una disposición de carácter más general que proteja en su totalidad los derechos de los trabajadores a través de los principios que deben respetarse en esta materia. Recogiendo las propuestas de los documentos citados anteriormente en este acápite, se podría establecer en la nueva carta fundamental un sistema de protección universal para todos los mexicanos, que consistiría en términos generales en lo siguiente:

- Un ingreso mínimo universal, cuyo monto no se podría señalar, pero que podría corresponder, por ejemplo, al Programa Oportunidades o al Programa de Empleo Temporal. El Programa Oportunidades tiene un presupuesto de aproximadamente 30 mil millones de pesos, que se distribuyeron en 2012, entre cinco millones de familias,³¹ lo que equivale a 6,000.00 pesos anuales

³⁰ El documento citado fue elaborado por los economistas Jorge A. Chávez Presa, quien trabaja actualmente en el Grupo Financiero Banorte, Fausto Hernández Trillo, director de la División de Economía del Centro de Investigaciones y Docencia en Economía, CIDE, y Luis Felipe López Calva, que presta servicios en la actualidad en el Banco Mundial, y que a la época en que realizó su aporte era funcionario del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD-México. El trabajo fue coordinado por Enrique Cárdenas Sánchez, del Centro de Estudios Espinoza Iglesias, A. C., y recibió las contribuciones de más de treinta economistas del sector público y privado.

³¹ Entrevista realizada por BIDAmérica, con Miguel Székely, subsecretario de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social, el 2 de mayo de 2012, <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3170>.

para cada una de ellas. El Programa de Empleo Temporal es de un apoyo monetario o jornal que equivale al 99% del salario mínimo; en el caso de la zona A es de 64.76 pesos diarios, con un límite de hasta dos salarios mínimos por persona. Además, con un límite de ciento treinta y dos jornales por ejercicio fiscal (al 99%), es decir, aproximadamente \$8,462.83 en ese periodo que es anual. Cantidades que todavía son muy bajas para la subsistencia de una familia. En la zona B el salario mínimo es de \$61.38.

- Acceso efectivo a la salud, que incluye la convergencia de todos los sistemas públicos de salud, sean éstos contributivos, IMSS e ISSSTE, o no contributivos, como es el caso del seguro popular.
- Seguro de vida e invalidez. No se exige en este caso que haya un empleo y contribuciones para tener este derecho. La cobertura en salud sería similar a la que proporciona el IMSS a sus derechohabientes.
- Pensión mínima universal, que en la zona A equivale a dos salarios mínimos de \$1,942.80 mensual, lo que da la suma de \$3,885.60.

Se aclara que no se trata de suprimir ciertas prestaciones vigentes, como las pensiones existentes o las indemnizaciones por despido, las que deberían seguir vigentes en el ámbito laboral, con lo que permanecerían igualmente en vigor los créditos a la vivienda, el acceso a las guarderías infantiles y el disfrute de las actividades culturales y deportivas.

Se deja constancia de que, conforme al proyecto señalado, los trabajadores y los empresarios no tendrían la obligación de contribuir en forma especial al financiamiento de algunos de estos beneficios, los que se podrían cubrir con los ingresos regulares o extras que tendría el presupuesto federal.

La crisis económica internacional que comenzó en el otoño de 2008 dio origen a que un grupo de personas se acercaran a los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, y se convocó a un foro sobre *México ante la crisis: ¿Qué hacer para crecer?* Ese foro contó con una amplia participación de personalidades internacionales, intelectuales, académicos y dirigentes políticos, sindicales y de sectores empresariales del país. Las inquietudes vertidas en esas reuniones demostraron que era necesario estudiar más profundamente los problemas planteados, y un grupo integrado por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Rolando Cordera, Carlos Heredia y Francisco Suárez Dávila se acercó al doctor José Narro Robles, rector de la UNAM, para solicitarle la colaboración de esa casa de estudios con el propósito de realizar propuestas que permitieran afrontar la crisis. Fruto de ese esfuerzo es un documento ya citado, elaborado en el seno de la UNAM por un grupo de especialistas y otras personalida-

des, que se tituló: “México ante la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo” aprobado en septiembre de 2009.³²

Se siguió trabajando con el propósito de ofrecer propuestas que permitieran que México pudiera tener un crecimiento mayor, en forma sostenible y sustentable, para repartir en forma más justa los beneficios de ese desarrollo. En marzo de 2012 surgió un nuevo documento, que se denominó: “México ante la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo. Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal”.³³

Entre las propuestas de este grupo está también la de construir un régimen de protección social universal, que comprenda un conjunto de derechos sociales esenciales para toda la población, en materia de salud, seguridad social, alimentación, educación, cuidado infantil, vivienda y otros servicios sociales indispensables.

Además, se propone estudiar la creación de un ingreso básico universal, que se establezca de manera gradual y permita transitar de los actuales programas sociales, que tienen características residuales, a un esquema general de derechos básicos exigibles.

Una de las bases del régimen propuesto es un sistema de protección al ingreso de los individuos y las familias, frente a los costos o la pérdida de ingresos que emanen de hechos como maternidad, enfermedad, incapacidades, edad avanzada, viudez y orfandad, con un esquema de prestaciones no vinculadas al trabajo formal y sustentado en impuestos generales. Este sistema debe comprender igualmente a los hijos de los trabajadores.

De igual forma, se pretende construir, como otro de los pilares del régimen de protección social universal, un sistema único de salud pública para todos los habitantes de la República, con una planeación regional que permita cubrir y agregar población hasta la atención de tercer nivel, enfocado primordialmente a la prevención, atención primaria y hospitalización, y con un manejo transparente de los recursos y de la toma de decisiones. Además, se propone desligar los servicios de salud de aquellos relativos a pensiones y jubilaciones, para constituir un sistema de protección universal no basado en el empleo formal, sino financiado a través de impuestos generales y progresivos. La meta sería duplicar el gasto en salud como porcentaje del PIB, que

³² <http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/documentos.html>.

³³ Colaboraron en el documento: Eugenio Anguiano R., Ariel Buira Seira, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Rolando Cordera Campos, Saúl Escobar Toledo, Gerardo Esquivel Hernández, Carlos Heredia Zubieta, David Ibarra Muñoz, Leonardo Lomelí Vanegas, Mauricio de María y Campos, Ciro Murayama Rendón, Jorge Eduardo Navarrete López, Jaime Ros Bosch, Norma Samaniego Breach, Jesús Silva Herzog Flores, Francisco Suárez Dávila, Carlos Tello Macías, Enrique del Val Blanco, y el coordinador del trabajo, Rolando Cordera Campos.

en 2011 fue del 5.6% del PIB, con el propósito de contar con una cobertura de salud universal y de calidad, como ocurre en algunos Estados desarrollados.³⁴

Con base en el contenido de los documentos elaborados por el Centro de Estudios Espinoza Yglesias, A. C. y el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo que se formó en el seno de la UNAM, a lo que hay que unir lo determinado en recientes reformas a la Constitución, en el título de principios que orientarán al nuevo texto fundamental, se propone incluir lo siguiente:

Es obligación del Estado mexicano establecer gradualmente un sistema universal de protección de los habitantes de la República que comprenda: garantizar un ingreso básico universal para todas las familias e individuos que los proteja de enfermedades, accidentes, incapacidades, viudez, orfandad o desempleo. Este sistema debe incluir, asimismo, una pensión digna en caso de retiro del trabajo formal o informal e incluir a las personas de edad avanzada y discapacitados.

El Estado mexicano debe igualmente establecer un servicio público de salud de cobertura universal para todos los habitantes de la República.

Debe aclararse que la extensión y fortalecimiento de los derechos de los trabajadores puede costearse racionalmente para no caer en la ruina de las finanzas nacionales, como ocurrió recientemente en diversos países europeos. Estas son las normas generales que se propone incluir en materia de seguridad social para todos los habitantes de la República, sin perjuicio de los derechos laborales específicos que tienen los trabajadores conforme al artículo 123 constitucional.

10. *La política educacional*

El artículo 3o. de la Constitución es una disposición extensa que contiene una serie de normas y principios relativos a la educación, y habría que conservar algunos de estos principios con ciertas adiciones.

Se propone un párrafo que determine las bases generales que rijan la impartición de la educación en el territorio nacional, las cuales serían: el amor a México, a su independencia política y económica, a su identidad cultural y a sus tradiciones; el fomento de la fraternidad, igualdad y solidaridad entre sus habitantes y en el campo internacional; la promoción del respeto a la dignidad de la persona y a la integridad de la familia; la protección del medio ambiente y de la biodiversidad; la permanencia de una sociedad laica, lo que involucra que se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa, pero respetuosa de las creencias e ideologías de sus habitan-

³⁴ INEGI, *Cuenta satélite del sector salud en México 2008-2011*, boletín de prensa 247/13 del 5 de junio de 2013.

tes; la integración de los avances de la ciencia y de la tecnología, cuyo conocimiento e incorporación es igualmente vital para el crecimiento y bienestar de la sociedad mexicana; se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; la necesidad de transitar hacia una sociedad más justa, honesta y democrática, ajena a los privilegios y a la corrupción; la conciencia de que deben respetarse los derechos e intereses de las generaciones futuras de mexicanos; el cumplimiento del orden jurídico para que exista paz y seguridad entre sus habitantes; y la formación de mejores ciudadanos, interesados en conocer su país, los problemas que lo aquejan y la forma de superarlos.

Se trata de conservar principios contenidos en el artículo 3o. constitucional e incorporar también algunos de estos contenidos en el artículo 7o. de la Ley General de Educación y agregar otros, que se estiman necesarios para contar con un Estado donde reine la igualdad, la ley y la justicia, condiciones que son fundamentales para el desarrollo de una nación.

11. *La política hacendaria*

La hacienda pública comprende los ingresos y los recursos que integran el presupuesto de un país, junto con su administración y control. Existen diversos artículos de la Constitución que se refieren a esta materia, y los más trascendentes son los siguientes:

El artículo 31, fracción IV, determina que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, estados, Distrito Federal y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El artículo 72, fracción H, dicta que las leyes o decretos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos deben discutirse primero en la Cámara de Diputados.

El artículo 73, fracción VII, faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Además, en la fracción VIII se autoriza para sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación para aprobar esos mismos empréstitos, y reconocer y pagar la deuda nacional. Los empréstitos sólo pueden aprobarse para obras que produzcan directamente aumentos en los ingresos públicos; propósitos de regulación monetaria; operaciones de conversión de divisas y las que se contraigan para fines de emergencia. Se faculta al Congreso de la Unión, asimismo, en la fracción XI, para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

En la fracción VIII se faculta para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deben tener y dictar reglas para determinar el valor de la moneda extranjera.

En la fracción XXIV se le otorga potestad para regular la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las normas relativas a la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales. La atribución de control debería existir también para regular y supervisar el ejercicio de los recursos federales en los tres niveles de gobierno respecto a esos recursos.

En la fracción XXVIII se le otorga al Congreso el derecho a expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental y la presentación homogénea en materia financiera de ingresos egresos, así como la patrimonial para los tres niveles de gobierno para garantizar su armonización, a lo cual habría que agregar su supervisión.

El artículo 74, relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en la fracción II le concede facultades para coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión.

Además, ese artículo, en la fracción IV, regula en forma extensa la aprobación de la Cámara señalada sobre el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos de la Federación.

La fracción VI del artículo 74 otorga atribuciones a la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública del año anterior, con objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el contenido de los programas. Esta tarea se realiza a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

El artículo 75 determina que la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, debe señalar la retribución que corresponda a cada empleo, y si ello se omite, se entiende que queda establecida la retribución en el presupuesto del año anterior.

Las atribuciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación están dispuestas en el artículo 79, y en éstas hace falta agregar la fiscalización de las participaciones federales, las que no debieran estar exentas de ese control, porque son recursos federales. Si bien es efectivo que algunos de esos ingresos federales son generados en los estados, por ejemplo, el IVA que se concibe en un estado o municipio, es la Federación que incurre en gastos de recaudación, administración y asignación de estos ingresos.

El título cuarto de la Constitución, “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, contiene una serie de disposiciones relativas a las responsabilidades de los funcionarios públicos a algunos de los cuales se les puede someter a juicio político o bien se les puede quitar su fuero, a través de la declaración de procedencia, y someter a juicio penal según las circunstancias. Si hay manejo indebido de recursos y fondos federales, serán sujetos también a las responsabilidades señaladas.

La fracción XXIX del artículo 73 señala las clases de contribuciones que puede establecer el Congreso de la Unión a nivel federal, y los artículos 117 y 118 determinan, en algunas de sus fracciones, qué impuestos no pueden implantar los estados de la Federación. Conforme a lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, las facultades que no han sido concedidas expresamente a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. De tal manera que cualquier otra contribución que no esté establecida en el artículo 73, fracción XXIX, ni sujeta a las prohibiciones señaladas en los artículos 117 y 118 constitucionales, puede ser establecida por los Congresos estatales, con la salvedad también de aquellas atribuciones que el artículo 115 constitucional ha reservado especialmente a los municipios, y el artículo 116, que determina las contribuciones que puede establecer el Distrito Federal. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que el Congreso de la Unión tiene facultades amplias para fijar las contribuciones que permitan financiar el presupuesto de egresos de la Federación.³⁵

Surge entonces la pregunta, de qué normas en materia hacendaria deben reservarse para la constitución y cuáles pueden aparecer en la ley constitucional complementaria. Se trata de un asunto complejo que no es fácil de resolver. Sobre el particular, se es partidario de señalar en términos generales cuáles son las bases normativas que deben regir en este tema, y el resto de las disposiciones señaladas debieran contenerse en la ley constitucional, sin caer en el reglamentarismo.

Los principios que deberían aparecer en la constitución, en materia hacendaria, son los siguientes:

Es obligación de los habitantes de la República contribuir para los gastos públicos de la Federación, estados, Distrito Federal y municipios de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. La determinación de las contribuciones y la asignación de estos recursos deberán contribuir también a suprimir las desigualdades existentes en la sociedad mexicana, promover de manera trascendente el crecimiento del país y la generación de empleos de calidad, y avanzar en el desarrollo equilibrado de los diferentes estados de la Federación. El sistema tributario tiene también trascendencia como factor que colabore a acentuar las desigualdades existentes en los ingresos de la población y en el aumento de la concentración de la riqueza o bien constituirse en un elemento que favorezca la equidad y ayude a morigerar la pobreza existente en el país.

La que complementa esta constitución deberá señalar expresamente las contribuciones que corresponde determinar a los estados, al Distrito Federal y a los muni-

³⁵ Tesis 187-1959, 7a. Época, Pleno, S. J. F., volumen 199-204, primera parte, p. 137.

cipios. De tal manera que en dicha ley deberá incluirse el contenido de los artículos 115 a 121 vigentes de la Constitución. Las demás contribuciones serán establecidas por la Federación. Así, al reformar se evita reformar a cada momento las atribuciones del Congreso de la Unión en esta materia, porque el artículo 73 es la norma que ha experimentado más modificaciones, lo cual involucra, en general, reformar el artículo 124 constitucional, para que las atribuciones que no estén expresamente asignadas a los estados y municipios se entiendan conferidas a la Federación.

Hasta aquí se exponen las bases generales que debieran plasmarse en un capítulo inicial en la constitución, sin perjuicio de los principios específicos que correspondan a cada materia, y que deberían aparecer al normarse la institución respectiva.